



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-78/2020

RECORRENTE: REBECA
QUINTANAR BARCELÓ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
UNIDAD TÉCNICA DE LO
CONTENCIOSO ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA

SECRETARIO: SALVADOR
ANDRÉS GONZÁLEZ BARCENA

Ciudad de México, veintinueve de julio de dos mil veinte¹.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** el acuerdo de requerimiento emitido por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral en el expediente UT/SCG/PE/PRI/JL/VER/13/2020, iniciado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional por la presunta entrega de apoyos alimentarios distribuidos por la Dirección General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz, con motivo de la pandemia de COVID-19; al violentar las garantías del debido proceso en contra de la recurrente y **determina** que la competencia para conocer de la

¹ En adelante, todas las fechas se refieren al presente año.

queja recae en el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
A N T E C E D E N T E S	3
C O N S I D E R A C I O N E S Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS	4
I. Competencia	4
II. Justificación de la urgencia para resolver.....	4
III. Improcedencia.....	7
IV. Requisitos de procedibilidad.....	15
V. Estudio de fondo.....	17
VI. Efectos.....	42
VII. Conclusión.....	42

GLOSARIO

Acuerdo o acto impugnado.	Acuerdo de requerimiento emitido por la UTCE en el expediente UT/SCG/PE/PRI/JL/VER/13/2020, iniciado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional por la presunta entrega de apoyos alimentarios distribuidos por la Dirección General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz, con motivo de la pandemia de COVID-19.
INE	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
OPLE	Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz.
Recurrente:	Rebeca Quintanar Barceló.
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.



ANTECEDENTES

1. Recurso de apelación. El quince de junio, Rebeca Quintanar Barceló, en su carácter de ciudadana y ostentando el cargo de Directora General del DIF del Estado de Veracruz presentó, ante la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, recurso de apelación para controvertir el aludido Acuerdo, mismo que fue recibido en la Sala Superior el dieciséis siguiente.

2. Turno. El diecisiete de junio, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-RAP-34/2020, registrarlo y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley de Medios y en su oportunidad se radicó.

3. Reencauzamiento. El primero de julio del año en curso, esta Sala Superior ordenó reencauzar el recurso de apelación a recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

4. Turno y radicación. Derivado de lo anterior, se integró el expediente como recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-78/2020, el cual fue turnado a la Ponencia del Magistrado Presidente, para los efectos del artículo 19 de la Ley de Medios, radicándose en su oportunidad.

5. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo, admitió a trámite el medio de impugnación y declaró cerrada la instrucción.

**CONSIDERACIONES
Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

I. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la CPEUM 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4°, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de Medios.

Lo anterior, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador promovido para controvertir la validez de un acuerdo emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, un órgano del INE, en el marco de un procedimiento especial sancionador.

II. Justificación de la urgencia para resolver.

Derivado de la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor que atraviesa el país por la pandemia del coronavirus COVID-19, el veintiséis de marzo del año en curso, esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 2/2020, mediante el cual implementó, como medida extraordinaria y excepcional, la celebración de sesiones no presenciales para la resolución de asuntos



urgentes, entendiéndose por éstos, **aquellos que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable.**

El treinta de marzo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo del Consejo de Salubridad General por el que se declaró como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

El día siguiente se publicó en el mismo Diario Oficial, el Acuerdo de la Secretaría de Salud por el que se implementaron diversas medidas de contingencia, entre las que se previó la suspensión inmediata de actividades no esenciales del treinta de marzo al treinta de abril; resguardo domiciliario, entre otras.

El dieciséis de abril se aprobó el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2020, en el que además de los supuestos de urgencia para resolver los asuntos de forma no presencial, se estableció que **serían objeto de resolución aquellos asuntos que de manera fundada y motivada el Pleno determinara con base en la situación sanitaria del país, de manera que, si las medidas preventivas se extendieran en el tiempo, según lo determinaran las autoridades sanitarias**

correspondientes, este Tribunal podría adoptar las medidas pertinentes para la resolución de esos asuntos.

En relación con esto último, la Sala Superior estima que resulta necesario y reviste un carácter urgente la resolución del presente asunto, dado que se controvierte un acto jurídico dictado en la sustanciación de un procedimiento especial sancionador, cuya sustanciación no se encuentra suspendida como se advierte del propio acto impugnado, relacionado con el requerimiento de información por la UTCE a la recurrente (la cual debe rendir dentro del plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la legal notificación de la referida actuación) quien aduce que puede ser usada en su contra durante el procedimiento, por lo que se estaría vulnerando **de manera irreparable** sus derechos al debido proceso no autoincriminación y presunción de inocencia.

En este sentido la urgencia para resolver el presente asunto se actualiza dado que, de ser procedente la impugnación y asistirle la razón a la recurrente, el retardo en la resolución del presente recurso incidiría directamente en su pretensión.

De tal manera que la posible irreparabilidad que plantea en sus agravios en relación con los efectos del acuerdo impugnado es la que actualiza la urgencia de garantizar la tutela judicial efectiva sobre los derechos que le asisten a la recurrente.



Derivado de lo antes razonado, esta Sala Superior considera que se actualiza el requisito de urgencia previsto por el Pleno en los acuerdos generales 2/2020 y 4/2020 y, en consecuencia, deba resolverse el presente juicio ciudadano en sesión pública por videoconferencia.

III. Improcedencia

En el informe circunstanciado, se hace valer que se actualiza de manera notoria la improcedencia del medio de impugnación, toda vez que el acuerdo que combate la recurrente carece de definitividad y firmeza, ya que solo surte efectos en el procedimiento en que se emitió y no causa un perjuicio irreparable.

Es infundada la causa de improcedencia invocada, ya que si bien el acuerdo impugnado se trata formalmente de un acto intraprocesal o preparatorio dentro de un procedimiento especial sancionador, materialmente producen efectos jurídicos respecto de la parte recurrente que ha sido requerida, por lo cual constituye un acto de autoridad susceptible de ser impugnado, máxime que la inconforme, al momento del dictado del acto impugnado, no fue emplazada a ese procedimiento sancionador y no se encuentra previsto en la ley adjetiva electoral federal la procedencia de un medio de impugnación que permita revocar, anular o modificar el acto controvertido.²

² Criterio sustentado en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-489/2015 y SUP-REP-132/2016.

SUP-REP-78/2020

En efecto, es criterio de este Tribunal Constitucional que de la interpretación del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el requisito de definitividad debe observarse para la procedencia de todos los medios de impugnación en la materia electoral.

Ahora bien, el artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios, establece el desechamiento de plano de los medios de impugnación, entre otros supuestos, cuando su notoria improcedencia derive de las disposiciones de la propia ley.

Asimismo, se ha sustentado el criterio relativo a que dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, cumplen con el requisito de definitividad aquellos actos previos a la resolución del mismo que, por sí mismos, pueden limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales.

Contrario sensu, ordinariamente dichos actos no son definitivos y firmes, pues se trata de determinaciones intraprocesales que únicamente pueden trascender a la esfera de derechos del actor al ser tomados en cuenta en la resolución que pone fin al procedimiento en cuestión.

Ello, toda vez que los actos de carácter adjetivo, por su naturaleza jurídica, no afecta en forma irreparable algún derecho del actor, sino que sólo crean la posibilidad de que ello



ocurra, en la medida en que sean tomados en cuenta en la resolución definitiva³.

Por tanto, ordinariamente, las afectaciones que, en su caso, se pudieran provocar en el procedimiento administrativo sancionador, se generan con el dictado de una resolución definitiva, en la cual se tome en cuenta la actuación procesal para acreditar alguno de los elementos del ilícito administrativo o la responsabilidad del actor e imponerle una sanción.

Así, los acuerdos emitidos al interior de un procedimiento administrativo sancionador forman parte de una serie de actos sucesivos cuya finalidad es la emisión de una resolución definitiva que, en su caso, es la que pudiera ocasionar algún perjuicio a la recurrente, por lo que es hasta dicha etapa final cuando pudieran controvertirse violaciones relacionadas con las etapas previas intraprocesales.

Ahora bien, es criterio de nuestro máximo tribunal que los actos que causan sobre las personas o las cosas una afectación de imposible reparación, por regla general, son aquellos que producen una afectación material a derechos sustantivos, cuyas consecuencias son de tal gravedad que impiden en forma actual el ejercicio de algún derecho cuyo significado rebase lo

³ Criterio contenido en la jurisprudencia 1/2010 de esta Sala Superior: *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE*. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, página 30.

SUP-REP-78/2020

puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviene exclusivamente de leyes adjetivas.

En ese sentido, el acto autoritario debe impedir el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo y cuya afectación no depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento⁴.

Ahora bien, este Tribunal Constitucional ha considerado que al derecho administrativo sancionador electoral, como manifestación del *ius puniendi* del Estado en su propia dimensión y de acuerdo a las particularidades del caso, le son aplicables los principios que rigen el procedimiento penal y, por extensión, sus reglas y postulados fundamentales.

En esa lógica, el artículo 20 constitucional, en su apartado B, fracción II, reconoce el principio de no autoincriminación, como vertiente del derecho de defensa, entendido como la garantía que tiene una persona de no ser obligada a declarar, ya sea confesando o negando los hechos que se le imputan, de no declarar si lo estima conveniente, de no declarar en su contra y, en general, de comparecer al proceso a manifestar lo que a su

⁴ Criterios sustentados en las jurisprudencias del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 37/2014 (10a.): *PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)*. Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 39 y P./J. 7/2019: *DENUNCIA DEL JUICIO A TERCEROS. EL AUTO O RESOLUCIÓN QUE NIEGA SU ADMISIÓN NO CONSTITUYE UN "ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN", POR LO QUE ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA*. Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 6.



derecho convenga; garantía que, eventualmente, tiene cabida en los procedimientos sancionadores electorales, en tanto pueden concluir con una consecuencia punitiva.

Ese derecho permea en las previsiones relativas a que la omisión de contestar sobre las imputaciones que se formulan contra una persona, sólo tienen por efecto la preclusión del derecho a ofrecer pruebas, sin generar presunción respecto a la veracidad de los hechos denunciados, de tal manera que la infracción corresponde probarla a quien la imputa o bien a la autoridad investigadora⁵.

Por su parte, el principio de presunción de inocencia también debe ser observado en los procedimientos sancionadores electorales como derecho fundamental que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático, en tanto su reconocimiento, favorece una adecuada tutela de derechos fundamentales, entre ellos, la libertad, la dignidad humana y el debido proceso⁶.

⁵ Criterio sustentado en el SUP-REC-215/2016 y acumulado.

⁶ Jurisprudencia 21/2013: *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.*

SUP-REP-78/2020

En el caso, Marlon Ramírez Marín ostentándose como Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en Veracruz, presentó denuncia por la supuesta utilización de recursos públicos provenientes del presupuesto asignado al poder ejecutivo del Estado, para la contingencia por la pandemia de COVID-19 y proporcionados por la Directora del DIF estatal; asimismo, denunció el desvío de recursos como vehículos y personal de la SEDESOL local para su entrega; lo anterior con el supuesto objeto de promocionar la imagen de la diputada federal Dulce María Corina Villegas Guarneros como acto anticipado de precampaña, por lo que solicita se les niegue a los referidos servidores públicos su registro como precandidatos o candidatos dentro de los próximos comicios, al infringirse los párrafos primero, quinto, séptimo, octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución General de la República.

El uno de junio, el titular de la UTCE dictó acuerdo por el que tuvo por recibido el escrito de denuncia, tramitándose a través de procedimiento especial sancionador, el cual **quedó admitido** y registrado como UT/SCG/PE/PRI/JL/VER/13/2020; asimismo, **reservó el emplazamiento** hasta en tanto se desahogaran requerimientos de información a diversas autoridades, entre ellas a la recurrente.

Mediante el acuerdo impugnado se tuvieron por desahogados los mencionados requerimientos y teniendo en cuenta la respuesta emitida, entre otros, por la recurrente, **se le formuló**



un segundo requerimiento, para que dentro del plazo de veinticuatro horas precisara:

- 1) A qué integrante del poder legislativo Federal solicitó apoyo para realizar la distribución de paquetes de insumos alimentarios y quiénes aceptaron participar, proporcionando copia de las comunicaciones con las que se les hubiera allegado la solicitud y mediante las cuales hubieran aceptado o declinado la misma.
- 2) En caso de no haberse convocado a todos los integrantes del legislativo Federal, precisara los criterios utilizados por el sistema a su cargo para definir a quienes se les solicitaría el apoyo.
- 3) En el caso en que se hubiera allegado a la población paquetes de insumos alimenticios por conducto de otros integrantes del legislativo Federal (además de la diputada Dulce Villegas), detalle el total de paquetes recibidos y, en su caso, entregados por cada legislador Federal o personal a cargo de estos.

Lo anterior, bajo el apercibimiento que, de no dar cumplimiento, se le impondría alguna de las medidas de apremio previstas en el artículo 25 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

SUP-REP-78/2020

En ese sentido, en el acuerdo impugnado, la UTCE solicita a la recurrente diversa información relacionada con su probable participación en los hechos denunciados, relativos al presunto uso de recursos públicos provenientes del presupuesto asignado al Poder Ejecutivo del estado de Veracruz, asignados para la contingencia por la pandemia COVID-19, así como el desvío de recursos como vehículos y personal oficial para promocionar la imagen de una diputada federal, lo anterior, con motivo de la entrega de despensas y vehículos adquiridos.

Requerimiento que puede impactar en los derechos sustantivos de la recurrente de presunción de inocencia y no autoincriminación, por lo que el acto impugnado tendría efectos de imposible reparación, circunstancia que los hace susceptible de ser considerado como definitivo para efectos de la procedencia del presente medio de impugnación.

No obsta a lo anterior lo resuelto por esta Sala Superior en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-47/2019, SUP-REP-56/2019 y SUP-REP-59/2019 en los que se desecharon los medios de impugnación al considerar que los acuerdos de requerimiento formulados por la UTCE no eran definitivos y firmes para efectos de su procedencia.

Lo anterior, ya que en esos asuntos no se había dictado auto de admisión, como sucede en el presente asunto, lo que lleva a esta Sala Superior a adoptar el criterio sustentado en los diversos SUP-REP-489/2015 y SUP-REP-132/2016.



Por esas razones es que la causa de improcedencia hecha valer en el informe circunstanciado debe declararse infundada.

IV. Requisitos de procedibilidad

El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 42, párrafo 1 y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma.

La demanda del recurso de **revisión del procedimiento especial sancionador** cumple los requisitos formales, ya que se presentó la demanda ante la Sala Regional Xalapa, consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve, se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos, se identifica el acto impugnado y se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que, a su juicio, le causa el acto reclamado.

b) Oportunidad.

El medio de impugnación fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley de Medios, como a continuación se señala:

El acuerdo controvertido fue emitido el nueve de junio y notificado el doce siguiente. Por tanto, el plazo para

SUP-REP-78/2020

controvertirlo transcurrió del lunes quince al jueves dieciocho de junio del presente año.

Lo anterior, sin contar el sábado trece ni domingo catorce de junio, por ser días inhábiles, pues la materia de impugnación no incide en algún proceso electoral, de conformidad con el artículo 7, apartado 2, de la Ley de Medios.

Por tanto, como el escrito de demanda fue presentado, el día quince de junio y recibido ante la Sala Superior el diecisiete siguiente, es claro que su presentación fue oportuna.

c) Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que la demanda del recurso fue interpuesta por Rebeca Quintanar Barceló, en su carácter de ciudadana y ostentándose como Directora General del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz.

d) Interés jurídico. La recurrente cuenta con interés jurídico para promover el medio de impugnación, al ser una de las autoridades vinculadas para dar cumplimiento a los requerimientos formulados por la autoridad responsable en la sustanciación del procedimiento especial sancionador.

Por ello, con independencia de que le asista la razón en cuanto al fondo de la litis planteada, se tiene por satisfecho el requisito relativo al interés jurídico.

e) Definitividad.



El requisito en cuestión se considera colmado, por las razones expuestas al dar contestación a la causa de improcedencia que se hizo valer en el informe circunstanciado.

V. Estudio de fondo

5.1. Pretensión y causa de pedir

La pretensión de la recurrente es que se revoque el acuerdo impugnado, se deje insubsistente el requerimiento que le fue formulado y se declare la improcedencia de la queja interpuesta por el PRI.

Su causa de pedir la sustenta esencialmente en que los requerimientos de información realizados por la autoridad responsable violentan en su perjuicio los principios de presunción de inocencia y no autoincriminación, además de que resulta notoria la improcedencia del procedimiento especial sancionador, al no actualizarse ninguna de las conductas establecidas en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5.2 Hechos relevantes

Denuncia. El veintiséis de mayo, Marlon Ramírez Marín ostentándose como Presidente del Comité Directivo Estatal del PRI en Veracruz, presentó denuncia por la supuesta utilización de recursos públicos provenientes del presupuesto asignado al

SUP-REP-78/2020

poder ejecutivo de Veracruz, para la contingencia por la pandemia de COVID-19 y proporcionados por la Directora del DIF estatal; asimismo, denunció el desvío de recursos como vehículos y personal de la SEDESOL local para su entrega; lo anterior con el supuesto objeto de promocionar la imagen de la diputada federal Dulce María Corina Villegas Guarneros como acto anticipado de campaña por lo que solicita se les niegue a los referidos servidores públicos su registro como precandidatos o candidatos dentro de los próximos procesos federal y local.

Admisión, reserva de emplazamiento y requerimiento. El primero de junio, el titular de la UTCE dictó un acuerdo a través del cual tuvo por recibido el escrito de denuncia, tramitándose a través de PES, el cual quedó admitido y registrado con la clave UT/SCG/PE/PRI/JL/VER/13/2020; asimismo, reservó el emplazamiento hasta en tanto se desahogarán requerimientos de información a diversas autoridades, entre ellas a la recurrente.

Segundo requerimiento (acto impugnado). Mediante proveído de nueve de junio, tuvo por desahogados los requerimientos hechos y teniendo en cuenta la respuesta emitida, entre otros, por la recurrente, por lo, que requirió a la inconforme para que dentro del plazo de veinticuatro horas rindiera información en relación con los hechos relatados en la denuncia.

5.3. Agravios.



Argumenta le recurrente que se viola en su perjuicio los principios de no autoincriminación, presunción de inocencia, seguridad jurídica y debido proceso, ya que el requerimiento de información que le fue formulado en el acuerdo impugnado contiene preguntas oscuras, parciales, imprecisas, insidiosas, desproporcionadas y no idóneas.

Manifiesta la inconforme que lo anterior es así ya que la responsable pretende obtener de manera coactiva una confesión previa al juicio para demostrar o justificar hechos que con posterioridad serán usados en su contra para la configuración de conductas que se consideran violatorias a la norma electoral, además de que no se precisa cuál es la sanción que se le aplicaría en caso de que no diera la respuesta solicitada.

5.4. Decisión.

Son esencialmente fundados los agravios relacionados con la inconstitucionalidad e ilegalidad del requerimiento formulado a la recurrente, en virtud de que si bien el requerimiento que le fue formulado en el acuerdo impugnado es claro y preciso respecto de la información que se le solicita y se refiere a hechos que le son propios; sin embargo el requerimiento es ilegal ya que implica que la parte denunciada adopte una postura en relación con los hechos que se le atribuyen, que a la postre puede generar su propia responsabilidad; además de que contraviene su derecho de defensa, ya que se le conduce a

SUP-REP-78/2020

fijar una posición respecto a los hechos denunciados, sin haber sido emplazada formalmente al procedimiento a efecto de tener pleno conocimiento de los hechos que se le imputan, las pruebas ofrecidas por el denunciante para acreditarlos y, mucho menos de la infracción y, en su caso, sanción que pudiera aplicársele.

Asimismo, de oficio, esta Sala Superior, considera que el INE no tiene competencia para conocer de la queja, ya que de los elementos de la denuncia se advierte que los hechos únicamente revelan una incidencia en el ámbito local, por lo que lo procedente es ordenar que se remitan las constancias al OPLE.

Marco normativo

En relación con la constitucionalidad y legalidad de las diligencias de investigación de los procedimientos sancionadores, esta Sala Superior ha determinado los siguientes criterios⁷:

- El ejercicio de la facultad para investigar la verdad de los hechos por los medios legales al alcance de la autoridad implica el deber de allegarse de los elementos de convicción indispensables para estar en condiciones de determinar la

⁷ Contenidos en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-489/2015 y SUP-REP-132/2016.



actualización de infracciones y la sanción que corresponda imponer.

- Esa facultad no es irrestricta, sino que debe desplegar dentro del marco de tres criterios⁸:

1) Idoneidad, consistente en que la finalidad de las diligencias es conseguir el fin pretendido, por lo que tal autoridad debe visualizar que existan posibilidades objetivas de eficacia en el caso concreto, impidiendo así que se extienda en forma indiscriminada, debiendo colmar todos sus objetivos y finalidades; sin prolongarse ni comprender aspectos que atenten contra los principios consagrados en el artículo 17 de la Constitución.

2) Necesidad o mínima intervención, que consiste en que al existir la posibilidad de hacer varias diligencias, razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, la autoridad debe elegir aquéllas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos objeto de denuncia.

3) Proporcionalidad, implica la facultad de la autoridad para ponderar si la molestia a los intereses individuales guarda relación justa con la necesidad de fiscalizar, verificar o

⁸ Conforme con la *ratio essendi* de la jurisprudencia de la Sala Superior 62/2002: *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD*; Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 51 y 52.

SUP-REP-78/2020

investigar los hechos materia del procedimiento, para lo cual, la autoridad debe evaluar, entre otros aspectos, la gravedad de los hechos objeto de denuncia y la naturaleza de los derechos enfrentados, acorde al principio de razonabilidad.

- Para evitar que las diligencias de investigación, como actos de molestia emitidos en la sustanciación de los procedimientos sancionadores, los cuales deben cumplir con la fundamentación y motivación prevista en el artículo 16 de la Constitución General, no violen los derechos fundamentales de los particulares⁹, se deben observar, además, los parámetros previstos en el artículo 468, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: congruencia, idoneidad, eficacia, expeditéz, completitud y exhaustividad.
- Las investigaciones de la autoridad electoral federal al margen de los requisitos constitucionales y legales, genera un acto de molestia que vulnera derechos fundamentales cuyo ejercicio deberá ser restituido por este Tribunal Electoral, por ser el órgano facultado constitucionalmente para garantizar que todos los actos y resoluciones emitidos

⁹ Resulta aplicable, *mutatis mutandi*, la jurisprudencia 63/2002, de la Sala Superior: *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBEN PRIVILEGIARSE LAS DILIGENCIAS QUE NO AFECTEN A LOS GOBERNADOS*. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 52 y 53.



por las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.¹⁰

- En lo que respecta a los requerimientos de información, preguntas y solicitudes de documentación que sirvan para el conocimiento de la verdad y que puede realizar la autoridad administrativa electoral en ejercicio de sus facultades investigatorias a los sujetos relacionados con los hechos denunciados, deben cumplir con los siguientes parámetros:
 - Guardar un nexo lógico-causal con los hechos investigados.
 - Ser claros y precisos.
 - Referirse a hechos propios del que otorga la información.
 - No ser insidiosos ni inquisitivos.
 - No dirigirse a buscar que el requerido adopte una postura con la que genere su propia responsabilidad.
 - En su caso, precisar cuál es la sanción aplicable por su incumplimiento.
 - Se podrá solicitar que se acompañe copia de la documentación o las constancias que justifiquen esa información.

- Esos parámetros deben cumplirse cuando el requerimiento se formule a sujetos vinculados con los hechos denunciados, sin tener la calidad de parte denunciada en el procedimiento,

¹⁰ Como se ha sustentado en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-CDC-14/2009; SUP-RAP-36/2011, SUP-RAP-499/2011, SUP-RAP-136/2015 y SUP-RAP-145/2015, acumulados, así como SUP-RAP-190/2015.

SUP-REP-78/2020

como a las personas a quien se les atribuye la comisión de la conducta infractora y, por ende, la responsabilidad, de manera previa a la admisión de la denuncia y al emplazamiento.

En lo que respecta a las diligencias de investigación realizadas a los sujetos denunciados, este Tribunal Constitucional ha sustentado lo siguiente:

- Aun y cuando el procedimiento especial sancionador se rige por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas que acrediten los hechos denunciados¹¹; la autoridad administrativa electoral está facultada para ordenar el desahogo de las pruebas necesarias para resolver el asunto, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, las pruebas sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos y los plazos lo permitan.¹²
- Para verificar la existencia de la infracción y la responsabilidad de la parte denunciada, por lo menos en grado presuntivo, puede ser necesario realizar actos previos a la emisión del auto de inicio, como la investigación o prevención al quejoso, así como el examen de los hechos denunciados y la valoración de las pruebas aportadas o recabadas por la autoridad, pues sólo satisfechos estos

¹¹ Jurisprudencia 12/2010 de rubro: CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.

¹² Jurisprudencia 22/2013 de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN



aspectos es que la autoridad podría discernir entre admitir el procedimiento y ordenar el emplazamiento, o bien, desestimar la queja o denuncia.

- El ejercicio de esa atribución no puede soslayar la carga probatoria que corresponde a la parte denunciante, para aportar elementos de convicción idóneos que acrediten, por lo menos de manera indiciaria, los hechos denunciados y la probable responsabilidad de la persona que denuncie, pues de lo contrario la denuncia deberá desecharse de plano¹³.
- Esa facultad también debe respetar las garantías mínimas del debido proceso, conforme con lo previsto en los artículos 14 y 20 de la Constitución General, así como 471, párrafo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es, que cuando se haga el llamamiento de una personal al procedimiento, se le haga de su conocimiento los hechos que se les imputan, las pruebas que sustentan la acusación, la conducta infractora y, en su caso, la sanción que puede ser aplicada, para que estén en condiciones de fijar su posición, probar y alegar lo que a su derecho convenga, en la audiencia respectiva.
- Derivado de las garantías mínimas del debido proceso, previo a su emplazamiento, los denunciados no pueden ser

¹³ Jurisprudencia de la Sala Superior 16/2011: *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA*. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 31 y 32.

SUP-REP-78/2020

vinculados al procedimiento mediante la solicitud de información tendente a esclarecer los hechos que motivaron la denuncia, pues ello implicaría que se pronunciaran sobre cuestiones que pueden repercutir en su esfera jurídica, sin conocer los hechos que se le imputan y las pruebas que los acreditan.

- De la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 14 y 20 de la Constitución General, en relación con las reglas establecidas en el artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el procedimiento especial sancionador, se concluye que previo al emplazamiento no se puede solicitar a la parte denunciada información relacionada con el esclarecimiento de los hechos denunciados y su posible responsabilidad, por dos razones fundamentales:

- 1) Se inobservaría que es a la parte denunciante a quien corresponde aportar los elementos mínimos probatorios para acreditar los hechos que estima infractores a la normativa electoral.
- 2) Se dejaría en estado de indefensión a la parte denunciada, dado que se le exige pronunciarse sobre las circunstancias de hecho que pueden generar su responsabilidad, sin conocer la imputación y las pruebas que la soportan.



Caso concreto.

Como ya ha quedado precisado, la denuncia que nos ocupa tiene sustento en:

- La supuesta utilización de recursos públicos provenientes del presupuesto asignado al poder ejecutivo del Estado, para la contingencia por la pandemia de COVID-19 y proporcionados por la Directora del DIF estatal hoy recurrente.
- El desvío de recursos como vehículos y personal de la SEDESOL local para su entrega.

Lo anterior con el supuesto objeto de promocionar la imagen de la diputada federal Dulce María Corina Villegas Guarneros como acto anticipado de precampaña, por lo que se solicita se les niegue a los referidos servidores públicos su registro como precandidatos o candidatos dentro de los próximos comicios, al infringirse los párrafos primero, quinto, séptimo, octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución General de la República.

El uno de junio, el titular de la UTCE dictó acuerdo por el que tuvo por recibido el escrito de denuncia, tramitándose a través de procedimiento especial sancionador, el cual **quedó admitido** y registrado como UT/SCG/PE/PRI/JL/VER/13/2020; asimismo,

SUP-REP-78/2020

reservó el emplazamiento hasta en tanto se desahogaran requerimientos de información a diversas autoridades, entre ellas a la recurrente.

Mediante el acuerdo impugnado tuvo por desahogados los requerimientos hechos y teniendo en cuenta la respuesta emitida, entre otros, por la recurrente y se le formuló **un segundo** requerimiento para que dentro del plazo de veinticuatro horas precisara:

- 1) A qué integrante del poder legislativo Federal solicitó apoyo para realizar la distribución de paquetes de insumos alimentarios y quiénes aceptaron participar, proporcionando copia de las comunicaciones con las que se les hubiera allegado la solicitud y mediante las cuales hubieran aceptado o declinado la misma.
- 2) En caso de no haberse convocado a todos los integrantes del legislativo Federal, precisara los criterios utilizados por el sistema a su cargo para definir a quienes se les solicitaría el apoyo.
- 3) En el caso en que se hubiera allegado a la población paquetes de insumos alimenticios por conducto de otros integrantes del legislativo Federal (además de la diputada Dulce Villegas), detalle el total de paquetes recibidos y, en su caso, entregados por cada legislador Federal o personal a cargo de estos.



Lo anterior, bajo el apercibimiento que, de no dar cumplimiento, se le impondría alguna de las medidas de apremio previstas en el artículo 25 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

En ese sentido, si bien el requerimiento formulado es claro y preciso respecto de la información que se solicita a la recurrente y se refiere a los hechos que son propios, ya que se relaciona con su probable participación en los hechos denunciados, relativos al presunto uso de recursos públicos provenientes del presupuesto asignado al Poder Ejecutivo del estado de Veracruz, asignados para la contingencia por la pandemia COVID-19; el desvío de recursos como vehículos y personal oficial para promocionar la imagen de una diputada federal; así como la solicitud de apoyo para su distribución a diputadas y diputados federales y locales, lo anterior, con motivo de la entrega de despensas y vehículos adquiridos.

Sin embargo, ese requerimiento implica que uno de las personas denunciadas, en el caso la recurrente, adopte una postura con relación a los hechos que se le atribuyen, que a la postre puede generar su propia responsabilidad, pues partiendo del supuesto de que se realizó la entrega de insumos de los programas de asistencia alimentaria que tenía bajo su resguardo, solicita que clarifique a qué integrante del poder legislativo Federal solicitó apoyo para su distribución y quiénes aceptaron participar, proporcionando copia de las

SUP-REP-78/2020

comunicaciones con las que se les hubiera allegado la solicitud y mediante las cuales hubieran aceptado o declinado la misma.

Asimismo, se solicita que en caso de no haberse convocado a todos los integrantes del legislativo Federal, precisara los criterios utilizados por el sistema a su cargo para definir a quienes se les solicitaría el apoyo y que en el caso en que se hubiera allegado a la población paquetes de insumos alimenticios por conducto de otros integrantes del legislativo Federal, además de la diputada denunciada, detallara el total de paquetes recibidos y, en su caso, entregados por cada legislador Federal o personal a cargo de estos.

De lo anterior resulta claro que la respuesta que produzca la recurrente incidirá en la fijación definitiva de la litis sin haber sido emplazada al procedimiento ni otorgársele la oportunidad de guardar silencio si así lo estima conveniente (con las consecuencias procesales que ello implica) ya que se le apercibe que de no dar cumplimiento, se le impondría alguna medida de apremio.

Además, contraviene el derecho de defensa de la recurrente, ya que se le conduce a fijar una posición respecto a los hechos denunciados, sin haber sido emplazada formalmente al juicio, lo que le impide tener conocimiento pleno de los hechos que se le imputan ni de las pruebas ofrecidas por el denunciante para acreditarlos y, mucho menos de la infracción y, en su caso, sanción, que podría aplicársele en caso de acreditarse su



responsabilidad, quebrantando el equilibrio procesal que genera la obligación del denunciante de acreditar aunque sea de manera indiciaria los hechos que sustentan su denuncia, el despliegue de las facultades investigatorias de la responsable en términos de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, así como los elementos de congruencia, eficacia, expeditéz, completitud y exhaustividad; así como los derechos sustantivos de la recurrente de no incriminación y presunción de inocencia.

En ese sentido, una vez demostrado que el requerimiento impugnado se extralimita en los principios y elementos que deben revestir las diligencias investigatorias que efectúe la autoridad administrativa electoral nacional dentro de los procedimientos sancionadores, vulnerando los derechos sustantivos de la recurrente de no autoincriminación y presunción de inocencia, lo procedente es que se revoque el mismo.

Determinación que hace fútil el estudio de los agravios relacionados con la ilegalidad del requerimiento en comento, derivado del otorgamiento del breve plazo de veinticuatro horas para su desahogo sin acreditar su urgencia para servir de excepción a las previsiones que ha emitido el INE con motivo de la pandemia que actualmente se vive en el país.

SUP-REP-78/2020

Lo anterior, ya que la referida solicitud de información ha quedado insubsistente por las razones ya establecidas en el cuerpo de la presente ejecutoria.

Por otra parte, deben desestimarse por ineficaces los agravios relacionados con la notoria improcedencia de la queja en cuestión al considerar la parte recurrente que:

- No se infringe norma electoral alguna, derivado de que no se actualiza alguna de las conductas previstas en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 59 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, en virtud de que los hechos no encuadran en la conducta a investigar.
- No se encuentra en curso proceso electoral alguno y es un hecho notorio que ninguno de los denunciados es candidato para algún cargo de elección popular.
- La actuación de la recurrente en el contexto de la actual pandemia, no es de naturaleza proselitista, ya que se encuadra dentro del derecho humano a la salud y el marco de atribuciones que le confiere la normativa local, como el relativo a brindar servicios de asistencia social oportunos, eficaces, equitativos, humanitarios y de calidad en apoyo a la población más desprotegida; así como coordinar acciones de apoyo a comunidades afectadas



por situaciones de riesgo, emergencia o desastres naturales.

Lo anterior, ya que si bien el procedimiento especial sancionador fue admitido, en estos momentos no se le causa perjuicio alguno a la recurrente con el mismo.

Ahora bien, esta Sala Superior advierte de oficio que el INE no tiene competencia para conocer de la queja, ya que de los elementos de la denuncia se advierte que los hechos únicamente revelan tener incidencia en el ámbito local, por lo que lo procedente es ordenar que se remitan las constancias al OPLE.

En efecto, para los procesalistas Oscar Von Bulöw y Hernando Devis Hechandía, los presupuestos procesales constituyen los elementos indispensables para que se conforme válidamente una relación jurídico-procesal, de la que derive una determinación que sea vinculatoria para las partes contendientes¹⁴.

Dentro de estos presupuestos procesales se encuentra la competencia, definida ésta por el Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española, como la atribución, potestad o facultad de actuación.

¹⁴Von Bulow Óscar, *Excepciones y los presupuestos procesales*, Ed. EUEA, Buenos Aires, Argentina, 1964, pp. 4 y 5.
Devis Hechandía Hernando, *Teoría General del Proceso*, 2ª Ed. Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1997, pp. 273 a 275.

La competencia, se traduce en el eje rector de la validez de los actos de autoridad en el Estado mexicano; encuentra su causa eficiente en la arquitectura federada del Estado, así como en la distribución de poderes, junto con la existencia de órganos autónomos que actúan de modo independiente por mandato expreso de la Norma Fundamental, ejerciendo determinadas competencias para la satisfacción de fines y metas constitucionales específicas.

De lo previsto en los artículos 3º, 6º, 27, 28, 40, 41, 42, 43, 44, 49, 115, 116 y 122 de la Norma Suprema, se sigue que el Estado mexicano se estructura en una República Federal que conlleva a la confluencia de diversos órdenes normativos¹⁵ atribuidos a la Federación, las entidades, los municipios y la Ciudad de México; así como a un orden nacional que se configura a partir de las leyes generales¹⁶, los que constituyen las bases sobre las cuales los distintos poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial- y los órganos con autonomía constitucional de los distintos órdenes de gobierno, desarrollan sus atribuciones para el ejercicio del poder público y el

¹⁵ Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 136/2005, *ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, Pág. 2062.

¹⁶ Tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. VIII/2007, *SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, Pág. 2062 y P. IX/2007, *TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, Pág. 6.



cumplimiento de objetivos y finalidades que la Norma Suprema les encomienda.

Como se aprecia, la competencia es elemento esencial para estimar la validez de los actos de autoridad, al permitir al afectado conocer si quien los emitió cuenta con atribuciones para ello, dado el carácter con el que lo hizo, lo cual otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo y, por ende, si es conforme o no con la normativa aplicable.

La cuestión relativa a la fundamentación de la competencia se trata, en realidad, de una exigencia constitucional que por regla general no es subsanable, pues al carecer de ella, se haría inexistente el acto y, por tanto, desaparecerían las consecuencias jurídicas que hubiere producido en la esfera jurídica de las personas.

La competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que debe analizarse de oficio.

Conforme con el artículo 16 de la CPEUM, el llamado principio de legalidad dispone que las autoridades únicamente están facultadas para realizar lo que la ley expresamente les permite.

SUP-REP-78/2020

En ese sentido, una autoridad será competente cuando exista una disposición jurídica que le otorgue expresamente la atribución para emitir el acto correspondiente. Así, cuando un acto es emitido por órgano incompetente, estará viciado y no podrá afectar a su destinatario.

Esta Sala Superior ha sostenido que cuando un juzgador advierta, por sí o a petición de parte, que el acto impugnado se emitió por una autoridad incompetente, o es fruto de otro que contiene este vicio, puede válidamente negarles efecto jurídico alguno.¹⁷

Ahora bien, respecto al régimen sancionador, esta autoridad ha considerado que la legislación de la materia otorga competencia para conocer de irregularidades e infracciones a la normativa electoral tanto al INE, como a los OPLE, dependiendo del tipo de infracción y de las circunstancias de comisión de los hechos motivo de denuncia.¹⁸

Así, tal y como lo ha sostenido esta Sala Superior, de la interpretación de los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado D, y 116, fracción IV, inicio o), de la CPEUM, se advierte que existe un sistema de distribución de competencias entre las autoridades electorales nacionales y las locales, en el que cada una conocerá, en principio, de las infracciones a la

¹⁷ Véanse las sentencias de los expedientes SUP-JDC-127/2018, SUP-RAP-20/2018 y SUP-JRC-72/2014. Asimismo, tiene aplicación la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.

¹⁸ Véase las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-8/2017, SUP-REP-15/2017, SUP-REP-142/2017 y SUP-REP-174/2017.



normativa relacionadas, con los procesos electorales de su competencia y, además, con las particularidades del asunto denunciado acorde al tipo de infracción.¹⁹

El ejercicio facultativo de la potestad sancionadora depende del principio de oficialidad, que implica el deber de perseguir y sancionar las infracciones, y del de oportunidad o permisibilidad, que se refiere a las condiciones para poner en marcha esas consecuencias jurídicas.²⁰

En cuanto al principio de oficialidad, el artículo 15, numeral 2, del Reglamento de Quejas refiere que si la UTCE advierte hechos que puedan constituir distintas violaciones o la responsabilidad de alguna persona iniciará de oficio un procedimiento de investigación, o de ser el caso ordenará las vistas a la autoridad competente.

Ahora bien, respecto de la oportunidad o permisibilidad, esta Sala Superior ha sostenido que la legislación en la materia otorga competencia para conocer de irregularidades e infracciones a la normativa electoral tanto al INE, como a los OPLE, dependiendo del tipo de infracción y de las circunstancias de comisión de los hechos motivo de la denuncia²¹.

¹⁹ Véase la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-160/2019.

²⁰ Nieto, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Quinta Edición, Tecnos, Madrid, 1993, p. 101,

²¹ Criterio contenido en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-645/2018 y Acumulado.

SUP-REP-78/2020

Así, esta Sala Superior también ha determinado que el conocimiento de violaciones al principio constitucional de imparcialidad y equidad en la contienda se debe definir a partir del tipo de proceso electoral en el que puedan tener incidencia²².

Con motivo de ello, para determinar la competencia de la autoridad que deba conocer de los procedimientos sancionadores relacionados con la violación al artículo 134 constitucional, ya sea a favor de los OPLE o el INE, se deben analizar cinco aspectos fundamentales: 1) La regulación de las conductas denunciadas, 2) El impacto de la infracción aducida, 3) La extensión territorial de sus efectos, 4) La existencia de competencia exclusiva a favor de una autoridad en específico, 5) En su caso, las características de la denuncia.

En ese sentido, este Tribunal Constitucional ha definido que, si las conductas denunciadas se encuentran reguladas en el ámbito local, si la infracción se limita a los comicios locales, sus efectos se acotan a una entidad federativa, no existe competencia exclusiva del INE y Sala Especializada y de la denuncia no se pueden advertir elementos que vinculen esos actos con efectos en dos o más entidades federativas o los comicios federales, la competencia se actualiza a favor de los OPLE.

²² Argumentos que se advierten del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-279/2018.



Contrario sensu, si dichas conductas no se regulan en el ámbito local o la infracción incide en los comicios federales, sus efectos abarcan dos o más entidades federativas, su conocimiento es de la competencia exclusiva del INE y Sala Especializada y de la denuncia se advierten elementos que vinculen esos actos con efectos en dos o más entidades federativas o los comicios federales, la competencia se surte a favor del órgano administrativo nacional electoral.

Asimismo, esta Sala Superior ha sustentado que no constituyen elementos definitorios para determinar la referida competencia: la calidad federal o local del servidor público denunciado ni la difusión de los actos denunciados a través de redes sociales, ya que lo relevante es la contienda electoral que se impacte²³.

Así, cada órgano electoral administrativo y jurisdiccional, a través de los órganos facultados para ello, conocerán de las infracciones y, en su caso, sancionarán las conductas materia de la queja, en función de su vinculación con los procesos electorales de su competencia, pero atendiendo a las particularidades del asunto y al ámbito en el que impacten acorde al tipo de infracción que se denuncie.²⁴

²³ Criterio sustentado en el asunto general SUP-AG-61/2020 y el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-82/2020 y acumulados.

²⁴ Por ello, cuando se denuncian ciertas conductas vinculadas con la difusión de propaganda en radio o televisión, o cuando dichas conductas pudieran actualizar distintas competencias de las autoridades electorales (nacional y local), pero que no se pueden escindir, en esos casos, la autoridad competente será la autoridad nacional, y no la local, para no dividir la continencia de la causa, y evitar resoluciones contradictorias. Al respecto véanse las jurisprudencias 13/2010 *COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA*

SUP-REP-78/2020

Por ello, es necesario que la autoridad analice detenidamente, en cada caso, el asunto que se somete a su consideración, a fin de determinar cuáles conductas son de su competencia y cuáles no, así como si se podría configurar la figura procesal de la continencia de la causa.

Por otro lado, si las conductas denunciadas son independientes, a pesar de derivar de los mismos hechos, cada autoridad electoral se encargará de las que le corresponden conforme al sistema de distribución ordinario de competencias en los procedimientos sancionadores.

Ahora bien, de la denuncia se advierten los siguientes elementos:

- Se alega infracción al artículo 134, párrafos primero, quinto, séptimo y octavo de la CPEUM.
- Se denuncia el uso de recursos públicos del presupuesto del poder ejecutivo de Veracruz asignados para la contingencia,

SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA INESCINDIBLE, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 15 y 16; 25/2010 *PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 34 y 12/2011 *COMPETENCIA. EN MATERIA DE ASIGNACIÓN DE TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 14 y 15.



proporcionados por la directora del DIF estatal, así como el desvío de recursos: vehículos y personal oficiales de la SEDESOL local para su entrega.

- Se argumenta como finalidad de esos hechos, la promoción personalizada de la imagen de la diputada federal Dulce María Corina Villegas Guarneros en el Distrito Federal 15, Orizaba, como acto anticipado de campaña.

Esas conductas se encuentran reguladas en el Código Electoral local, en lo que respecta a los actos anticipados de precampaña y campaña, se encuentran previstos en los artículos 317, fracción I y 340, fracción III; asimismo, en lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos por infracciones relacionadas con el uso de recursos públicos para alterar la equidad en la contienda, así como su promoción personalizada, los artículos 314, fracción VII, 321, fracciones IV, V y VI y 340, fracción I.

Asimismo, en los hechos no se involucra la contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión; el uso indebido de las pautas o la difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental.

En ese sentido, si las conductas denunciadas se encuentran reguladas en el ámbito local, si no hay elementos para determinar que la infracción vaya más allá de los comicios locales, sus efectos se acotan a una entidad federativa, no

SUP-REP-78/2020

existe competencia exclusiva del INE y Sala Especializada y de la denuncia no se pueden advertir elementos que vinculen esos actos con efectos en dos o más entidades federativas o los comicios federales, de manera preliminar la competencia se actualiza a favor del OPLE, razón por la cual la UTCE debe remitirle la queja y las constancias relacionadas con la misma.

Sin que esta determinación prejuzgue sobre la procedencia de la queja.

No obsta a lo anterior que en la denuncia, se narre la emisión de un oficio en el que la Directora del DIF estatal solicitó apoyo a diputadas y diputados federales y estatales para la distribución de los insumos de los programas de asistencia alimentaria a la población vulnerable dentro de su distrito adscrito y que se haga menciones aisladas al proceso electoral federal.

Lo anterior, ya que de la lectura integral de la misma se advierte que de manera destacada se duele de la promoción personalizada de la referida servidora pública, para posicionarse de manera anticipada frente a la ciudadanía, a través de su promoción personalizada mediante la entrega de insumos a la población local, sin que se advierta la incidencia de esa conducta en el ámbito federal.

Ahora bien, resulta necesario precisar que si bien **en términos ordinarios** el estudio oficioso de la competencia de la autoridad



responsable debe realizarse de manera preferente al análisis de cualquier motivo de inconformidad, puesto que de quedar evidenciada la incompetencia implicaría que el acto impugnado quedara sin efectos, en virtud de la regla general relativa a que lo actuado ante autoridad sin facultades es nulo de pleno derecho.

Sin embargo, en el presente asunto reviste una especial relevancia realizar el estudio de la constitucionalidad intrínseca del requerimiento impugnado, a efecto de dar certeza y seguridad jurídica en relación con los aspectos que debe tomar en consideración la autoridad administrativa electora, cuando despliegue sus facultades de investigación, previo al emplazamiento formal de los denunciados en un procedimiento sancionador, la cuales deben respetar los derechos fundamentales de presunción de inocencia y no autoincriminación.

Aspectos que adquieren una intensidad relevante en el presente asunto, ya que además de emitirse el requerimiento impugnado, el mismo fue acompañado de una prevención con la consecuencia que de no ser atendido, se podría emplear, inclusive, una medida de apremio.

De tal manera que la plena vigencia de los derechos humanos inherentes al debido proceso de quienes sean denunciados en un procedimiento especial sancionador, es la que motiva y

SUP-REP-78/2020

justifica que exista un pronunciamiento específico en relación con la constitucionalidad del requerimiento impugnado, previo al análisis de competencia, al permitir sentar un criterio que de certeza y seguridad jurídica en relación con la extensión de las facultades de investigación con que cuenta la autoridad administrativa electoral.

VI. Efectos.

Al resultar esencialmente fundados los agravios hechos valer, lo procedente es que esta Sala Superior revoque el acuerdo impugnado y ordene a la UTCE remita las constancias respectivas del procedimiento sancionador al OPLE, para que analice los elementos de la queja a fin de determinar si se encuentra en el ámbito de su competencia, considerando los criterios de esta Sala Superior en la materia; y, en su caso, continuar la sustanciación, a fin de establecer si los hechos denunciados configuran las conductas contrarias a la normativa electoral que se refieren.

Una vez hecho lo anterior, informe a esta Sala Superior el cumplimiento a lo ordenado **dentro de las veinticuatro horas siguientes** al momento en que ello suceda, anexando copia certificada de las constancias que lo acrediten fehacientemente.

VII. Conclusión



- Los requerimientos formulados dentro de los procedimientos especiales sancionadores que soliciten información a las partes que puedan implicar una violación a sus derechos sustantivos de no autoincriminación y presunción de inocencia, deben considerarse de imposible reparación para efectos de tener por colmado el requisito de definitividad.
- Son ilegales aquellos requerimiento de información que impliquen que la parte denunciada, previo a su emplazamiento, adopte una postura en relación con los hechos que se le atribuyen, que a la postre puede generar su propia responsabilidad; además de que contraviene su derecho de defensa, ya que se le conduce a fijar una posición respecto a los hechos denunciados, sin haber sido emplazada formalmente al procedimiento a efecto de tener pleno conocimiento de los hechos que se le imputan, las pruebas ofrecidas por el denunciante para acreditarlos y, mucho menos de la infracción y, en su caso, sanción que pudiera aplicársele.
- Si las conductas denunciadas se encuentran reguladas en el ámbito local, si la infracción se limita a los comicios locales, sus efectos se acotan a una entidad federativa, no existe competencia exclusiva del INE y Sala Especializada y de la denuncia no se pueden advertir elementos que vinculen esos actos con efectos en dos o

más entidades federativas o los comicios federales, la competencia se actualiza a favor de los OPLE.

Por lo expuesto, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se revoca el acuerdo impugnado.

SEGUNDO. Es competente el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, para conocer del procedimiento sancionador.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondrágón, quien emite voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.



Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, CON RESPECTO AL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR SUP-REP-78/2020²⁵

Con el debido respeto hacia mis pares, que resolvieron por mayoría el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado al rubro, me permito emitir el presente voto particular porque no comparto las razones por las cuales se consideró que debía analizarse el fondo del asunto y, por consiguiente, modificar el acto impugnado. Este acto consiste en el acuerdo de requerimiento emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral²⁶ del Instituto Nacional Electoral²⁷, en el marco del procedimiento especial sancionador, identificado con la clave UT/SCG/PE/JL/VER/13/2020²⁸, para el efecto de dejar insubsistente el requerimiento que le fue formulado a la actora en el punto VI, de dicho acuerdo, así como todos los actos de notificación y las consecuencias administrativas y jurídicas que deriven del mismo.

²⁵ Colaboraron en la emisión de este voto particular: Alfonso Dionisio Velázquez Silva, Priscila Cruces Aguilar, Juan Guillermo Casillas Guevara y Claudia Elvira López Ramos.

²⁶ En lo sucesivo UTC.

²⁷ En lo sucesivo INE.

²⁸ El procedimiento derivó de una denuncia promovida por el Presidente del Comité Directivo Estatal del PRI, en Veracruz, por la supuesta utilización de recursos públicos provenientes del presupuesto asignado al poder ejecutivo del Estado, para la contingencia por la pandemia de COVID-19 y proporcionados por la actora de este juicio, en su carácter de Directora del DIF estatal; asimismo, denunció el desvío de recursos como vehículos y personal de la SEDESOL local para su entrega; lo anterior con el supuesto objeto de promocionar la imagen de la diputada federal Dulce María Corina Villegas Guarneros como acto anticipado de precampaña. En dicho procedimiento también se solicitó que se les niegue a los referidos servidores públicos su registro como precandidatos o candidatos dentro de los próximos procesos federal y local, al infringirse en opinión del denunciante, los párrafos primero, quinto, séptimo, octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución general.



En mi opinión y, con base en distintos precedentes emitidos por la Sala Superior, los actos relativos al trámite de un procedimiento sancionador, como el que aquí se reclama, carecen de definitividad y firmeza, puesto que solo surten efectos en el procedimiento en que se emitieron, sin causarle un perjuicio irreparable al inconforme; es decir, sus efectos definitivos operarán solo en el momento en el que sean empleados por la autoridad resolutora en la emisión de la resolución final correspondiente; lo cual, provoca, en mi opinión, que se actualice la causal de improcedencia que se deriva de los artículos 9, párrafo 3, y 10, párrafo 1, inciso d) de la Ley de Medios; es decir, el presente asunto debió desecharse.

Asimismo, tampoco comparto las razones del estudio de fondo realizado por la mayoría, porque en mi opinión, los requerimientos formulados por la autoridad investigadora, como el impugnado en este asunto, no implica la autoincriminación de la inconforme como sujeto denunciado, ni tampoco su desahogo la deja en estado de indefensión por el hecho de no haber sido aún emplazada al procedimiento. Esto es así, porque cuando la inconforme acuda a defender sus derechos, una vez que se haya realizado el debido emplazamiento, tendrá la oportunidad de hacer valer lo que considere pertinente respecto de los hechos que se le reclaman y ofrecer las pruebas respectivas.

Asimismo, en este voto, expresaré las razones por las cuales considero que, contrario a lo aprobado por la mayoría, en este

SUP-REP-78/2020

caso, las preguntas que integraron el requerimiento cuestionado no son insidiosas ni incongruentes, sino que, su emisión, se realizó dentro del contexto de los hechos denunciados.

También expresaré las razones por las cuales, en mi opinión, no puede considerarse que el desahogo del requerimiento impugnado, por parte de la quejosa, implicará su autoincriminación, dado que realizar este tipo de afirmaciones en el momento en el que se encuentra el procedimiento sancionador de origen, (investigación preliminar y emplazamiento), implica prejuzgar por parte de esta Sala Superior sobre los hechos denunciados, lo cual no es correcto puesto que ese análisis y pronunciamiento le corresponde a la Sala Regional Especializada en el momento procesal oportuno.

Enseguida expondré las razones por las cuales considero que revocar este tipo de actos realizados por la autoridad instructora electoral, entorpece las investigaciones que debe realizar, a fin de tener elementos suficientes para iniciar formalmente con el trámite de algún procedimiento sancionador y, por supuesto, esclarecer la verdad sobre los hechos denunciados, para que, de llegarse a demostrar alguna infracción, se puedan imponer las sanciones que resulten pertinentes.

Señalaré los argumentos por los cuales tampoco comparto la conclusión a la que llega la mayoría, relativa a que de los elementos de la denuncia inicial, se puede desprender que los hechos denunciados solo tienen incidencia en el ámbito local y, por consiguiente, remiten las constancias del procedimiento de



origen al Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz²⁹, para que sea dicha autoridad quien realice la sustanciación del procedimiento sancionador del que deriva este asunto.

Además, considero que hacer el pronunciamiento de competencia como lo hace la mayoría, actualiza una incongruencia interna en la sentencia porque no puede analizarse la legalidad de una actuación procesal emitida por la UTC durante la sustanciación del procedimiento, después revocarla por ser ilegal y, a su vez, ordenar que se remita el caso al OPLE para que conozca y determine lo conducente conforme a Derecho, sin dejar sin efectos lo actuado por la UTCE al concluir que es incompetente para conocer del caso.

1) POSTURA MAYORITARIA

La sentencia aprobada por la mayoría, en un primer momento, desestimó la causal de improcedencia hecha valer por la UTC, cuando emitió su informe circunstanciado. En la causal de improcedencia se argumentó, precisamente, que el acto reclamado no es definitivo ni firme, sino que es una actuación procesal que no deja a la inconforme en un estado de indefensión.

Para la mayoría, el acuerdo de requerimiento cuestionado sí le causa una afectación de imposible reparación a la quejosa, porque consideran que puede impactar en sus derechos

²⁹ Denominado en lo sucesivo OPLE.

SUP-REP-78/2020

sustantivos con respecto a la presunción de inocencia y no autoincriminación y, en ese sentido, el acto impugnado tendría efectos de imposible reparación. Es por esa razón que concluyen que tales aspectos hacen susceptible de que el acuerdo que se reclama sea considerado como definitivo, para efectos de la procedencia de este medio de impugnación.

Sobre el punto anterior, señalan que, si bien es cierto que existen algunos precedentes como por ejemplo los asuntos SUP-REP-47/2019, SUP-REP-56/2019 y SUP-REP-59/2019, en los cuales se desecharon los medios de impugnación al considerar que los acuerdos de requerimiento formulados por la UTC no eran definitivos y firmes para efectos de su procedencia, la diferencia con respecto a este asunto es que en el presente ya se dictó el auto de admisión del procedimiento sancionador y, en los precedentes, no se habían emitido los acuerdos de admisión correspondientes.

Ahora bien, con respecto al fondo del asunto, la sentencia aprobada por la mayoría sostiene que el desahogo del requerimiento cuestionado implica que la recurrente adopte una postura con relación a los hechos que se le atribuyen, que a la postre puede generar su propia responsabilidad. Esto es así, si se parte del supuesto de que se realizó la entrega de insumos de los programas de asistencia alimentaria que tenía bajo su resguardo, por lo que la UTC le solicita que clarifique a qué integrante del Poder Legislativo Federal le solicitó apoyo para su distribución y quiénes aceptaron participar, proporcionando



una copia de las comunicaciones con las que se les hubiera allegado la solicitud y mediante las cuales hubieran aceptado o declinado la misma.

Asimismo, tal autoridad también le solicitó que especificara que, en caso de no haber convocado a todos los integrantes del Legislativo Federal, precisara los criterios utilizados por el sistema a su cargo para definir a quiénes se les solicitó el apoyo y, que en el caso de que se hubieran entregado a la población paquetes de insumos alimenticios por conducto de otros integrantes del Legislativo Federal, además de la diputada denunciada, que detallara el total de paquetes entregados y, en su caso, se identificara a cada legislador federal o el personal a cargo de la entrega.

En ese sentido, para la mayoría de mis compañeros, lo anterior pone en evidencia que la respuesta que produzca la recurrente incidirá en la fijación definitiva de la litis sin haber sido emplazada al procedimiento ni otorgársele la oportunidad de guardar silencio, si así lo estima conveniente, con las consecuencias procesales que ello implica, ya que se le apercibe que, de no dar cumplimiento, se le impondría alguna medida de apremio.

Asimismo, la mayoría afirma que el requerimiento cuestionado contraviene el derecho de defensa de la recurrente, ya que se le conduce a fijar una posición respecto a los hechos

denunciados sin haber sido emplazada formalmente al juicio, lo que le impide tener conocimiento pleno de los hechos que se le imputan ni de las pruebas ofrecidas por el denunciante para acreditarlos y, mucho menos de la infracción. Además, en su caso, tampoco conocería de la sanción que podría aplicársele en caso de acreditarse su responsabilidad, quebrantando el equilibrio procesal que genera la obligación del denunciante de acreditar, aunque sea de manera indiciaria, los hechos que sustentan su denuncia, el despliegue de las facultades investigativas de la responsable en términos de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, así como los elementos de congruencia, eficacia, expedites, completitud y exhaustividad; además de los derechos sustantivos de la recurrente de no incriminación y presunción de inocencia.

En consecuencia, la sentencia aprobada modificó el acuerdo impugnado para el efecto de que se deje insubsistente su punto **SEXTO. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A LA DIRECTORA GENERAL DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE (DIF VERACRUZ)**, así como todos los actos de notificación y consecuencias administrativas y jurídicas que deriven del mismo.

Finalmente, y con independencia de lo antes expuesto, mis compañeros consideraron de oficio que la UTC carece de competencia para conocer de la queja inicial, bajo la premisa relativa a que los hechos denunciados, solo podrían incidir en el ámbito local y, en consecuencia, ordenaron que se remitieran



las constancias y demás actuaciones de la queja inicial al OPLE para que fuera esta autoridad la que realizara la sustanciación del procedimiento sancionador atinente.

2) MOTIVOS DEL DISENSO

Como lo sostuve al inicio del presente voto, no comparto la sentencia aprobada por la mayoría por las siguientes tres razones:

- a) El acuerdo impugnado carece de definitividad y firmeza y, por ende, debe desecharse de plano la demanda;
- b) El desahogo del requerimiento reclamado no debe revocarse porque las preguntas no son insidiosas ni las respuestas a éstas pueden provocar que la quejosa se quede en estado de indefensión, por la presunta autoincriminación que señala en sus agravios;
- c) Revocar este tipo de actuaciones relacionadas con la investigación preliminar de los procedimientos sancionadores que debe realizar la UTC genera incentivos negativos que dificultan la adecuada investigación de las infracciones denunciadas; es decir, obstaculizan el debido funcionamiento de la autoridad sustanciadora, lo cual puede generar malas prácticas en el esclarecimiento de los hechos denunciados; y,
- d) La Queja inicial no arroja elementos suficientes para concluir de forma plena, que los hechos denunciados solo pueden tener incidencia en el ámbito local. Por tanto, considero que no debe declararse que la UTC carece de competencia para conocer del

procedimiento sancionador del que deriva este asunto y mandarse la controversia de origen al OPLE para que sea tal autoridad, la que conozca del caso.

Además, considero que el hacer un pronunciamiento de oficio sobre la competencia de la autoridad sustanciadora del procedimiento de origen sin prescindir del estudio fondo que realiza la sentencia aprobada, actualiza una incongruencia interna de la sentencia, porque estudia, califica y se pronuncia sobre la legalidad de una actuación procesal emitida por la UTC durante la sustanciación de un procedimiento sancionador, no obstante que, a su vez, en el mismo fallo se reconoce que dicha autoridad es incompetente para ello.

En los siguientes apartados, desarrollo cada uno de los argumentos que he expuesto, por los cuales no comparto la sentencia aprobada por la mayoría.

2.1. El acuerdo impugnado carece de definitividad y firmeza; y, por tanto, debió desecharse de plano la demanda

Como ya lo expresé en los párrafos anteriores, considero que la Sala Superior está legalmente impedida para estudiar los motivos de inconformidad que la actora hizo valer, porque el acuerdo procedimental que combate carece de definitividad y firmeza, ya que solo surte efectos en el procedimiento en que se emitió y, en ese sentido, no le causa un perjuicio irreparable.



Por estas razones considero que, en el presente asunto, se actualiza la causal de improcedencia que se deriva de los artículos 9, párrafo 3, y 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Medios.

Este Tribunal Electoral ha sostenido que, por regla general, los actos que conforman los procedimientos contencioso-electorales solo se pueden combatir como violaciones procesales, a través de impugnaciones en contra de la **sentencia definitiva** o la **última resolución** que, según sea el caso, se emita en el medio impugnativo o procedimiento de que se trate. De otra manera, no puede estimarse que el acto procedimental reúna el requisito de procedencia referente a que haya adquirido definitividad y firmeza³⁰.

La exigencia en cuestión cobra sentido al observar que, en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y, en los procesos jurisdiccionales, se pueden distinguir dos tipos de actos:

- a) Los de carácter preparatorio, cuya única misión consiste en proporcionar elementos para, en su oportunidad, tomar y apoyar la decisión.
- b) El acto decisorio, en el que se asume la determinación que corresponda, es decir, el pronunciamiento sobre el

³⁰ Este criterio ha sido reiterado de manera reciente por esta Sala Superior en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-268/2018, SUP-REP-65/2018 y SUP-REP-35/2017, en el recurso de apelación SUP-RAP-87/2017 y en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-161/2017 y sus acumulados.

SUP-REP-78/2020

objetivo de la controversia o posiciones en litigio; o aquellas llamadas formas anormales de conclusión, que se presentan cuando la autoridad resolutora considera que no existen los elementos necesarios para resolver el fondo de la cuestión planteada, con lo que termina el juicio.

Ahora bien, tratándose de actos preparatorios, éstos solo adquieren definitividad formal al momento en que ya no exista posibilidad de su modificación o anulación a través de un medio de defensa legal o del ejercicio de una facultad oficiosa por alguna autoridad prevista jurídicamente; sin embargo, si bien, se pueden considerar estos actos como definitivos y firmes desde el punto de vista formal, sus efectos se limitan a ser intraprocesales, pues no producen de manera directa e inmediata una afectación a los derechos sustantivos y efectos definitivos hasta que son empleados por la autoridad en la emisión de la resolución final correspondiente.

En las condiciones señaladas, si los actos preparatorios únicamente surten sus efectos inmediatos al interior del procedimiento al que pertenecen y estos efectos no le producen realmente una afectación al inconforme, entonces no reúnen el requisito de definitividad sino hasta que los efectos adquieren influencia decisiva en la resolución final que se dicte; pero, como tal definitividad se actualiza solo hasta la última determinación del proceso, no resulta conveniente reclamar la actuación puramente procesal como un acto destacado en el juicio, sino que exclusivamente se hace la exposición de las



irregularidades como agravios con la finalidad de que se revoque, modifique o nulifique el acto de voluntad principal en el que se concluye la secuencia procedimental, que es el único reclamable directamente³¹.

En el presente caso, el acto que se reclama es el punto sexto del acuerdo emitido por la UTC el nueve de junio a través del cual, de entre otras cosas, requirió a la inconforme para que informara diversos elementos relacionados con las infracciones denunciadas en un procedimiento especial sancionador derivado de una queja presentada por el presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional³², en el Estado de Veracruz. Las infracciones denunciadas se hacen por la supuesta utilización de recursos públicos provenientes del presupuesto asignado al Poder Ejecutivo del Estado para la contingencia por la pandemia de la COVID-19 y proporcionados por la directora del DIF estatal. Asimismo, denunció el desvío de recursos como vehículos y personal de la SEDESOL local para su entrega, con el supuesto objetivo de promocionar la

³¹ Sirve de apoyo a la anterior conclusión la tesis de jurisprudencia 01/2004, de la Sala Superior, de rubro **ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SOLO PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO.** Publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 18 a 20. Asimismo, la jurisprudencia 1/2010, de la Sala Superior, de rubro **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, pág. 30. De igual forma, la diversa tesis X/99, de la Sala Superior, de rubro **APELACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO QUE RECHAZA UNA PRUEBA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO INCOADO CON MOTIVO DE UNA QUEJA PRESENTADA POR UN PARTIDO POLÍTICO, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO.** Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, pág. 28-29.

³² En lo sucesivo PRI.

SUP-REP-78/2020

imagen de la diputada federal Dulce María Corina Villegas Guarneros como acto anticipado de precampaña

Sin embargo, tal circunstancia no implica que el asunto vaya a resolverse en contra de los intereses de la quejosa, pues las irregularidades que puedan atribuirse a la actuación de la UTC como autoridad sustanciadora, con el requerimiento reclamado, pueden no llegar a traducirse en algún perjuicio o, bien, pueden ser reparadas posteriormente.

En ese sentido, si la actora busca controvertir el requerimiento de referencia, deberá esperar hasta que la Sala Regional Especializada emita la resolución correspondiente en el proceso especial sancionador de origen, pues será hasta ese momento cuando podrá apreciarse si, efectivamente, el requerimiento decretado por el titular de la UTC le afectó en su esfera jurídica. Por lo tanto, es hasta ese momento cuando la actora podrá hacer valer las presuntas violaciones procesales que expone en la demanda que originó este recurso.

Por estas razones considero que la demanda del presente asunto debió desecharse de plano.

En igual sentido al criterio que emito en este voto particular, la Sala Superior resolvió los juicios ciudadanos identificados con las claves SUP-JDC-REP-47/19, SUP-REP-56/2019 y REP-SUP-59/2019; y, si bien, es cierto que en esos precedentes aún no se había admitido la queja de los procedimientos sancionadores de origen y en el relativo a este caso ya se admitió, en mi opinión no hace ninguna diferencia como lo



sostiene la sentencia aprobada por la mayoría para dejar de considerar que el acto que se reclama, por ese solo hecho, haya adquirido definitividad y firmeza para efectos de revisar la legalidad y constitucionalidad de dicha actuación procesal.

Por ello considero que la demanda debió desecharse de plano, puesto que el acto que se reclama carece de definitividad y firmeza.

2.2. Las preguntas, materia del requerimiento, no son insidiosas, ni su posible respuesta implica la autoincriminación para la absolvente

Con independencia de lo expuesto en el párrafo anterior, tampoco comparto la conclusión a la que llegan mis compañeros respecto del fondo de esta controversia. En mi opinión, no es verdad que las respuestas que emita la inconforme a las preguntas materia del requerimiento cuestionado, implican que forzosamente se pueda generar a la postre su propia responsabilidad, en función de la postura que adopte en relación con los hechos que se le atribuyen.

Tampoco considero que el desahogo de dicho requerimiento contravenga el derecho de la inconforme a una defensa adecuada, porque, si bien es cierto que al momento de contestar tales interrogantes puede e, inclusive, debe adoptar una posición respecto a los hechos denunciados, lo cierto es que, una vez que sea emplazada formalmente al procedimiento y ya con el pleno conocimiento de los hechos que se le imputan

SUP-REP-78/2020

y las pruebas de cargo ofrecidas por el denunciante, **entonces podrá reforzar su posición**, ofrecer las pruebas de descargo que estime pertinentes y manejar su debida defensa en los términos que más le convengan.

Pensar como lo sostiene la mayoría, implica que esta Sala Superior esté prejuzgando sobre los hechos denunciados, con el simple hecho de analizar una actuación procesal de forma aislada en el contexto de la tramitación e investigación preliminar de un procedimiento sancionador, lo cual, como ya lo señalé, no lo comparto, porque como lo mencioné en el apartado anterior de este voto particular, no será sino hasta el momento de la emisión de la resolución de fondo, cuando podrá verse afectada la actora; y, en ese supuesto, podrá hacer valer los medios legales conducentes para cuestionar la legalidad y constitucionalidad de tal determinación.

En efecto, mediante el acuerdo impugnado, se le requirió a la inconforme que, dentro del plazo de veinticuatro horas, precisara lo siguiente:

- 4) A qué integrante del Poder Legislativo Federal le solicitó apoyo para realizar la distribución de paquetes de insumos alimentarios, así como quiénes aceptaron participar, proporcionando una copia de las comunicaciones con las que se les hubiera allegado la solicitud y mediante las cuales hubieran aceptado o declinado la misma.



- 5) En caso de no haber convocado a todos los integrantes del Legislativo Federal, deberá precisar los criterios utilizados por el sistema a su cargo para definir a quiénes se les solicitó el apoyo.

- 6) En el caso en que se hubieran allegado a la población paquetes de insumos alimenticios por conducto de otros integrantes del Legislativo Federal, además de la diputada Dulce Villegas, deberá detallar el total de paquetes recibidos y, en su caso, entregados por cada legislador Federal o personal a cargo de estos.

Lo anterior, bajo el apercibimiento que, de no dar cumplimiento, se le impondría alguna de las medidas de apremio previstas en el artículo 25 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

De la lectura de las interrogantes señaladas, se advierte que la UTC solo cuestionó a la inconforme de forma fundamental sobre los siguientes aspectos:

- i)* A quiénes de los integrantes del Poder Legislativo solicitó el apoyo para distribuir los insumos alimenticios;

- ii)* Quiénes aceptaron participar en dicha entrega; y,

- iii)* El detalle total de paquetes recibidos y entregados por cada legislador o el personal a cargo de éstos últimos, en caso de que así hubiera acontecido.

En ese sentido, considero que, si los hechos denunciados son precisamente la entrega de insumos alimenticios a través de funcionarios públicos, ello evidencia que, contrario a lo que señala la sentencia aprobada por la mayoría, tales interrogantes no son insidiosas, incongruentes o que las mismas se hayan emitido con la finalidad de que la inconforme se autoincrimine, simplemente, **tales cuestionamientos por obvias razones se encuentran relacionados íntimamente con los hechos denunciados.**

Inclusive, la propia sentencia aprobada por mis pares señala que el requerimiento formulado **es claro y preciso respecto de la información que se le solicita a la recurrente, y, a su vez, que la información solicitada se refiere a los hechos que son propios de la inconforme, dado que forma parte de los sujetos denunciados en la queja inicial.**

En ese sentido, dado que la información requerida se relaciona con su probable participación en los hechos denunciados, relativos al presunto uso de recursos públicos provenientes del presupuesto asignado al Poder Ejecutivo del estado de Veracruz, asignados para la contingencia por la pandemia COVID-19. Esto es, el desvío de recursos tales como vehículos y personal oficial para promocionar la imagen de una diputada federal; así como la solicitud de apoyo para su distribución a diputadas y diputados federales y locales con motivo de la entrega de despensas y vehículos, por ello considero que responder el requerimiento cuestionado no implica dejar a la



quejosa en estado de indefensión, por el hecho de que aún no se le haya emplazado al procedimiento de origen.

Por el contrario, una vez que la quejosa sea emplazada al procedimiento podrá apelar por su derecho a una defensa adecuada y a la presunción de su inocencia, deducir con mayor amplitud sus derechos, ofrecer pruebas y hacer valer ante la UTC todos los argumentos que considere necesarios para sostener su inocencia sobre las infracciones denunciadas, los cuales podrían estar encaminados en la misma línea argumentativa que el desahogo del requerimiento cuestionado y podrían robustecerla e, inclusive, plasmarla en un sentido diferente, derivado de la información que se pueda advertir, una vez analizada la denuncia inicial y las pruebas aportadas en su contra por el denunciante.

Inclusive, también considero que, con base en las respuestas e información que en su momento aporte la quejosa al procedimiento, al contestar el requerimiento impugnado, podrá generar que la UTC desahogue las líneas de investigación que considere pertinentes, es decir, las que ha venido desplegando o inclusive diversas³³, sin que tampoco ello implique que la Sala

³³ Véase artículo 61, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, cuyo contenido señala lo siguiente: "... 2. Si del análisis de las constancias aportadas por el denunciante, se advierte la falta de indicios suficientes para iniciar la investigación, la Unidad Técnica dictará las medidas necesarias para llevar a cabo una investigación preliminar, atendiendo al objeto y al carácter sumario del procedimiento, debiendo justificar para tal efecto su necesidad y oportunidad. En este caso, el plazo para la admisión se computará a partir de que la autoridad cuente con los elementos necesarios. - 3. Admitida la denuncia, la Unidad Técnica, **sin perjuicio de realizar las diligencias que estime necesarias**, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la debida integración del expediente, haciéndole saber al denunciado la infracción que se le imputa, para lo cual se le correrá traslado de

Regional Especializada, en su momento procesal oportuno, **tenga que concluir necesariamente que la actora es responsable de alguna de las infracciones denunciadas.**

En ese sentido, como ya lo precisé, considero que pensar como lo sostiene la mayoría, es decir, que **responder las interrogantes del requerimiento cuestionado implica la autoincriminación de la quejosa es equivalente a prejuzgar sobre la probable responsabilidad de la inconforme, con el simple hecho de analizar el contexto de una actuación procesal, dentro de la etapa de investigación preliminar de un procedimiento sancionador,** lo cual en mi opinión es incorrecto porque ese pronunciamiento solo puede realizarlo la Sala Regional Especializada, hasta el momento en el que deba emitir la resolución de fondo respectiva, una vez desahogadas todas las etapas del procedimiento.

Es cierto que el criterio aprobado por la mayoría ha sido sostenido en precedentes de esta Sala Superior (SUP-REP-489/2015 y SUP-REP-132/2016), sin embargo, la actual integración del pleno se ha apartado de ellos y ha ordenado la realización de diligencias y requerimientos a los probables responsables **incluso antes del emplazamiento** como aconteció en el SUP-REP-717/2018 y acumulado, en donde se concluyó que la autoridad investigadora debió emplazar a todos aquellos sujetos respecto de los cuales derivado de la investigación preliminar, se advertía una participación en los

la denuncia con sus anexos, así como de todas y cada una de las constancias que integran el expediente en copia simple o medio magnético”.



hechos denunciados, toda vez que dicha omisión podía llevar a emitir una resolución sin tener todos los elementos necesarios para establecer la existencia de esos hechos, su tipicidad y la responsabilidad atinente.

Por estas razones no comparto la sentencia aprobada por la mayoría.

2.3. Revocar este tipo de actuaciones relacionadas con la investigación preliminar realizada por la UTC durante la sustanciación de los procedimientos sancionadores, obstaculiza el proceso de investigación que busca sancionar aquellas malas prácticas que impacten en la integridad electoral de todo proceso comicial.

La sentencia aprobada por la mayoría generó las siguientes conclusiones:

a) Los requerimientos formulados en los procedimientos especiales sancionadores que soliciten información a las partes que puedan implicar una violación a sus derechos sustantivos de no autoincriminación y presunción de inocencia, deben considerarse de imposible reparación para efectos de tener por colmado el requisito de definitividad; y

b) Son ilegales aquellos requerimientos de información que impliquen que la parte denunciada, previo a su emplazamiento, adopte una postura en relación con los

SUP-REP-78/2020

hechos que se le atribuyen, que a la postre puede generar su propia responsabilidad; además de que contraviene su derecho de defensa, ya que se le conduce a fijar una posición respecto a los hechos denunciados, sin haber sido emplazada formalmente al procedimiento para tener pleno conocimiento de los hechos que se le imputan, las pruebas ofrecidas por el denunciante para acreditarlos y, mucho menos de la infracción y, en su caso, de la sanción que pudiera aplicársele.

Tomando en cuenta las razones expuestas en los apartados de este voto particular, considero que cuando la Sala Superior emite criterios como los mencionados, lejos de impartir justicia como autoridad terminal³⁴, lo único que genera es entorpecer el adecuado funcionamiento de las autoridades encargadas de sustanciar los procedimientos sancionadores que, como su nombre lo indica, buscan desplegar sus capacidades de investigación a fin de que, en su caso, se puedan sancionar y desincentivar aquellas infracciones que impactan en la integridad de todo proceso electoral.

En efecto, el criterio aprobado por la mayoría pierde de vista que, si bien el procedimiento especial sancionador es preponderantemente dispositivo, se debe tener en cuenta que se encuentra también **la facultad de la autoridad de allegarse de los elementos de convicción indispensables para estar en condiciones de integrar el expediente y remitirlo a la**

³⁴ Se debe tomar en cuenta que es la máxima autoridad en materia electoral con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución general.



Sala Regional Especializada, para que ésta resuelva sobre la actualización o no de infracciones y la sanción que corresponda.

El Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, señala en el artículo 4, que la finalidad de los procedimientos especiales sancionadores es que la autoridad instructora sustancie las quejas y denuncias presentadas ante el Instituto, o aquéllas iniciadas de oficio, a través de los medios de prueba que aporten las partes y las que, en su caso, se hayan obtenido **durante la investigación.**

Acorde con lo establecido en el artículo 14 del propio Reglamento, la UTC tiene la obligación de salvaguardar las pruebas, esto es impedir el ocultamiento, menoscabo o su destrucción, así como **allegarse de los medios adicionales que estimen pudiere aportar elementos para la investigación.**

En ese sentido, el artículo 61, numeral 2, también del citado Reglamento, prevé que, si del análisis de las constancias aportadas por el denunciante se advierte la **falta de indicios suficientes para iniciar la investigación**, la Unidad Técnica dictará las medidas necesarias para llevar a cabo una investigación preliminar, atendiendo al objeto y al carácter sumario del procedimiento, debiendo justificar para tal efecto su necesidad y oportunidad.

SUP-REP-78/2020

Inclusive, esta Sala Superior ha señalado que, al sustanciar algún procedimiento sancionador, la autoridad administrativa electoral está facultada para realizar un examen preliminar que le permita advertir si existen elementos indiciarios que revelen la probable actualización de una infracción y que justifiquen el inicio del procedimiento especial sancionador³⁵.

Lo anterior, en consonancia con lo sustentado por esta Sala Superior, en la tesis XVII/2015, de rubro **PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA**, en el sentido de que la autoridad administrativa debe llevar a cabo su facultad investigadora cumpliendo, entre otros, con dicho principio previsto en el artículo 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE. Este mismo principio busca el respeto de otros derechos fundamentales indispensables en la dinámica de la investigación, de tal manera que se invada de menor forma el ámbito de los derechos de las partes involucradas y se encuentra enmarcado a partir de los diversos principios de legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expedites, que deben regir los actos de la autoridad administrativa electoral.

En el caso, si los hechos versan sobre el supuesto actuar irregular de la actora, la autoridad investigadora está **no solo**

³⁵ Véase la Jurisprudencia 45/2016, de la Sala Superior, consultable en *la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 35 y 36, de rubro **QUEJA. PARA DETERMINAR SU IMPROCEDENCIA SE DEBE REALIZAR UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS HECHOS PARA ADVERTIR LA INEXISTENCIA DE UNA VIOLACIÓN EN MATERIA DE PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL**.



facultada sino obligada a requerirle la información respecto de la existencia de los hechos o las circunstancias en las que acontecieron puesto que la diligencia que así se realice es necesaria para determinar la existencia o no de las infracciones denunciadas y es la idónea para conocer la posición de la persona a la que se atribuye responsabilidad por lo que los requerimientos se pueden realizar tantas veces sea necesario de acuerdo con el propio impulso de la investigación y del procedimiento y con independencia de si el emplazamiento ha acontecido o no.

No comparto el criterio emitido por la mayoría porque obstaculiza la facultad investigadora de la UTC y, con criterios como el de la sentencia aprobada, se puede incentivar que en futuros procedimientos sancionadores, los sujetos denunciados impugnen cualquier tipo de requerimiento realizado por la autoridad investigadora, bajo el pretexto de que no han sido emplazados, lo cual, como ya lo señalé, no solo puede entorpecer el adecuado desempeño de la autoridad instructora sino que, a su vez, puede impactar en que no se sancionen conductas infractoras como la denunciada en el procedimiento de origen.

Sobre todo, en casos como el presente, en los que un aspecto que se debe tomar en cuenta es que la entrega de cualquier material prohibido en las condiciones establecidas en la ley es propia de relaciones que mercantilizan los vínculos entre los partidos políticos, sus candidatos y la ciudadanía, ya que estas

dádivas son totalmente ajenas al estatus y a los fines constitucionales de los partidos, así como a la libertad del sufragio.

La presunta entrega de recursos económicos en efectivo o en especie a una parte de la ciudadanía por parte de una servidora pública, en aras de mejorar la imagen o ganar el favor de un determinado sector hacia una determinada candidata o fuerza política, implica la comisión de un ilícito que, con independencia del monto de los recursos involucrados, **atenta en contra de la integridad de las elecciones** y los principios rectores de la materia.

La **integridad electoral**, según Pippa Norris, se entiende como un estándar construido a partir de los principios democráticos internacionalmente aceptados, entendidos como normas globales³⁶. Asimismo, puede entenderse como un postulado normativo dirigido a los individuos involucrados en un proceso electoral respecto de un **comportamiento íntegro**, acorde a **los valores y a las normas** que sustentan las elecciones democráticas³⁷.

Entendida como un principio o estándar, la integridad electoral propicia el apego a las normas internacionales y a los principios democráticos universalmente reconocidos como, por ejemplo, la

³⁶ Norris, Pippa (2014): *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press, Cambridge. pág. 21.

³⁷ Nohlen, D., Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral, *Desafíos*, volumen 28, número 1, 2016, Universidad del Rosario; IDEA. (2012). *Deepening Democracy: a strategy for improving the integrity of elections Worldwide*. Ginebra: IDEA, pág. 6.



inclusión, imparcialidad, transparencia, rendición de cuentas, de entre otros³⁸.

Como postulado, se dirige a todos los actores que intervienen en el proceso electoral en total, entendiendo como estos a los candidatos, partidos e instituciones u órganos públicos.

En ese sentido, la integridad electoral es comprendida como un **estándar transversal**, puesto que abarca el comportamiento de todos los actores, las determinaciones de las instituciones involucradas y se observa en las distintas etapas que integran un proceso electoral³⁹.

Para Dieter Nohlen, se puede evaluar la integridad electoral por medio de un examen de opuestos. Esto significa que, si no se lesionan las normas, si no se manipulan los elementos del proceso en contra de lo previsto constitucional y legalmente, si no se vulneran los valores democráticos, entonces, existe integridad electoral⁴⁰.

El caso que aquí se analiza consiste en el requerimiento por medio del cual la UTC solicitó a la hoy actora diversa información relacionada con su probable participación en los hechos denunciados por el Comité Directivo Estatal del PRI, relativos al presunto uso de recursos públicos provenientes del presupuesto asignado al Poder Ejecutivo del estado de Veracruz para la contingencia por la pandemia COVID-19, así

³⁸ Op. Cit. Norris, P., pág. 38.

³⁹ *Ibid.*, pág. 39.

⁴⁰ Op. Cit. Nohlen, D.

como el desvío de recursos como vehículos y personal oficial para promocionar la imagen de la diputada federal Dulce María Corina Villegas Guarneros, lo anterior, con motivo de la entrega de despensas y vehículos adquiridos.

De llegarse a comprobar estos actos denunciados como resultado de todo el proceso de investigación, serían violatorios de la prohibición prevista en el artículo 209, numeral 5, de la LEGIPE, que tiene como finalidad prevenir la realización de **malas prácticas electorales**. Esto, debido a que tales conductas desequilibran las condiciones en las que compiten los partidos y candidatos, con el propósito de incidir en los resultados y en el proceso, generando a su vez consecuencias negativas en la calidad democrática de un régimen⁴¹.

Bajo el enfoque de integridad electoral, la manipulación del electorado incide negativamente en la legitimidad y en la confianza del proceso cuya tutela está a cargo de las instituciones electorales, como lo es esta Sala Superior.

No investigar plenamente estas conductas, incentiva la comisión y repetición de estas prácticas al dejarlas impunes⁴².

⁴¹ Por ejemplo, una de ellas es que la representación objetiva de los intereses genuinos de los votantes está comprometida pues quienes resultaron formalmente electos a través de malas prácticas, no tienen incentivos para representar debidamente esos intereses, máxime que los resultados electorales no están conectados con los electores. Además, la debilidad del vínculo entre representantes y representados implica una falta de correspondencia entre las decisiones de los que ocuparán el poder y los intereses de quienes representan. Sarah Birch, (2011). *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.

⁴² *Op. Cit.* Norris, P., págs. 113, 131-132; Norris, Pippa (2015): *Why Elections Fail*. Cambridge University Press, Cambridge. págs. 169-170.



Uno de las posibles consecuencias de modificar el acuerdo impugnado, para efecto de se deje insubsistente el requerimiento de información a la directora general del DIF-Veracruz, así como todos los actos de notificación y consecuencias administrativas y jurídicas que deriven del mismo, **sería la afectación a la obligación que tiene la justicia electoral de garantizar un comportamiento regular durante los procesos democráticos y de velar por que la ciudadanía forje sus preferencias en un entorno de libertad e igualdad⁴³.**

2.4. El expediente no arroja elementos suficientes para concluir, de forma plena, que los hechos denunciados solo pueden tener incidencia en el ámbito local.

La sentencia aprobada por la mayoría analiza de oficio la competencia de la UTC para conocer de la queja inicial y, a su vez, concluye que tal autoridad administrativa es incompetente para conocer del caso porque de la queja inicial solo se desprende que los hechos pueden llegar a tener incidencia en el ámbito local.

De forma específica, en la sentencia se establece que la finalidad de los hechos denunciados es hacer promoción personalizada de la imagen de la diputada federal Dulce María

⁴³ En lo referente al concepto de integridad electoral, Pippa Norris sostuvo en “Why electoral integrity matters” que la integridad electoral se refiere a los estándares aplicados durante los procesos electorales y aceptados internacionalmente y como el actuar de los agentes políticos se adecúan a estos estándares. Ver Pippa Norris, “Why electoral Integrity matters” Cambridge university, United Kingdom, páginas 21-22.

SUP-REP-78/2020

Corina Villegas Guarneros, en el Distrito Federal 15 de Orizaba, en Veracruz, como acto anticipado de campaña sin que se adviertan elementos para determinar que la infracción vaya más allá de los comicios locales. En consecuencia, se afirma que es el OPLE quien debe conocer del procedimiento de origen.

Como ya lo señalé en los párrafos anteriores, no comparto tal afirmación porque no es verdad que del expediente solo pueda advertirse que la diputada federal denunciada pretende ocupar un cargo de elección popular de naturaleza estatal, como podría ser alguna diputación local, o formar parte de alguno de los Ayuntamientos en el Estado.

De la lectura de las constancias, se advierte lo siguiente:

a) El denunciante, en su escrito inicial, solicitó que, de ser el caso, se les niegue a los servidores públicos denunciados su registro como precandidatos o candidatos **dentro de los próximos procesos federal y local**, al infringirse en su opinión, los párrafos primero, quinto, séptimo, octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución general;

b) En la denuncia, se narra la emisión de un oficio en el que la actora, en su carácter de Directora del DIF estatal, **solicitó apoyo a diputadas y diputados federales y estatales** para la distribución de los insumos de los programas de asistencia alimentaria a la población vulnerable dentro de su distrito adscrito. Este elemento es



relevante porque precisamente de las líneas de investigación realizadas por la UTC podrían derivarse diversos sujetos responsables de las conductas denunciadas que generarían un impacto en los próximos procesos electorales que serán celebrados en el país, tanto a nivel federal como en el ámbito estatal e, inclusive, no solo en Veracruz, sino también en distintas entidades; y

c) El titular de la UTC fundó su competencia para conocer del caso, al advertir que las conductas denunciadas podrían tener incidencia en diversas entidades y, a su vez, en el ámbito federal, así como por existir diversos procedimientos en sustanciación en la propia UTC relacionados con la queja de origen, que en su opinión, de igual manera podrían constituir conductas **generalizadas**.

Los elementos enunciados no solo pasaron desapercibidos para la mayoría de mis pares, sino que, a su vez, me generan la convicción plena de que los hechos denunciados no solo pueden tener incidencia en el proceso electoral federal que se celebrará en el país el próximo año, sino que, a su vez, dicha incidencia puede repercutir en diversos estados de la República, no solo en el estado de Veracruz.

Por estas razones, considero que la UTC sí es el órgano competente para conocer, investigar y sustanciar la queja de origen, puesto que, si bien, es cierto que la Sala Superior ha

SUP-REP-78/2020

sostenido que para determinar la referida competencia, ni la calidad federal o local del servidor público denunciado ni la difusión de los actos denunciados constituyen elementos definitorios, sino que lo relevante es la contienda electoral que se impacte⁴⁴. Además de esto, se ha señalado que la autoridad que reciba una queja debe analizar detenidamente los hechos a fin de establecer cuáles son las presuntas conductas infractoras, para que de este modo verifique si se surte la competencia a su favor o no o si procede que la autoridad nacional conozca de la queja, porque se actualiza la continencia de la causa⁴⁵.

De tal forma que, cuando se alegue la violación al artículo 134 de la Constitución, por uso indebido de recursos públicos y se aduzca una presunta afectación simultánea a los procesos electorales federal y local, el conocimiento de las posibles violaciones corresponderá a la autoridad electoral federal.

En consecuencia, si de las constancias que integran el presente expediente se advierte que las infracciones denunciadas pueden ir más allá de los comicios a celebrarse en el estado de Veracruz, ello me genera la convicción plena de que la autoridad competente para conocer de la queja de origen es la UTC y no el OPLE como erróneamente lo señala la sentencia aprobada por la mayoría.

⁴⁴ Véase SUP-REP-82/2020 y acumulados.

⁴⁵ Véase SUP-AG-61/2020.



Además, no puede concluirse como lo hace la sentencia que, de la lectura integral de la queja de origen, se advierta de manera destacada que el partido político denunciante se duele de la promoción personalizada de la diputada federal Dulce María Corina Villegas Guarneros, para posicionarse frente a la ciudadanía de Orizaba, en Veracruz, sin que se desprenda la incidencia de esa conducta en el ámbito federal.

Lo anterior es así, porque como ya lo señalé, el propio partido denunciante solicitó que, como consecuencia de las infracciones denunciadas, se le negara a la diputada y, a quienes resultaran responsables, sus registros como precandidatos y candidatos a los procesos electorales **federal y local**; es decir, se refirió a los procesos electorales de ambos ámbitos, puesto que sería válido pensar que la diputada federal denunciada pueda buscar reelegirse en dicho cargo, durante el próximo proceso electoral.

En consecuencia, dado que las constancias que obran en el expediente no generan convicción plena de que los hechos denunciados solo tendrán incidencia en el estado de Veracruz, no puedo compartir que el conocimiento del procedimiento de origen se surta a favor del OPLE.

Tampoco considero que lo resuelto por el pleno de esta Sala Superior en el asunto general SUP-AG-61/2020, el cual fue aprobado por unanimidad de votos, resulte aplicable en este caso para sostener que la controversia de origen es

competencia del OPLE, porque en ese precedente, **se encontraba plenamente acreditado en autos que la intención de la denunciada⁴⁶ era posicionar su imagen de forma exclusiva en el municipio de Minatitlán**, también en el Estado de Veracruz, dado que así lo señaló expresamente el denunciante en la queja inicial.

Por estas razones tampoco puedo acompañar la argumentación de la sentencia aprobada que refiere que la autoridad competente para conocer de la controversia de origen es el OPLE.

2.5. La sentencia aprobada por la mayoría carece de congruencia interna.

Esta Sala Superior, ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 17 de la Constitución general prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial y en los plazos y términos que fijen las leyes. Asimismo, que estas exigencias suponen, entre otros requisitos, **la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente⁴⁷.**

⁴⁶ El diecisiete de junio, el PRI, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del OPLE, presentó denuncia en contra de la Diputada Federal Carmen Medel Palma, por hechos que presuntamente constituyen promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y privados, así como actos anticipados de precampaña y campaña, al promocionarse y posicionarse con la imagen del partido político MORENA con aspiraciones a la Presidencia Municipal.

⁴⁷ Véase SUP-JDC-466/2009.



Asimismo, la Sala Superior a través de su jurisprudencia, señala que la congruencia interna que debe tener toda sentencia exige que, en cualquier resolución, **no se deben contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos**; y que, por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, entonces su emisión resultará contraria a Derecho⁴⁸.

En ese sentido, considero que la resolución aprobada por la mayoría contiene este vicio formal de incongruencia interna porque, por una parte, decide analizar la legalidad de una actuación procesal⁴⁹ emitida por la UTC durante la sustanciación de un procedimiento especial sancionador y revocarla por considerar que su emisión resultó contraria a derecho y, a su vez, la misma sentencia, considera que la UTC como autoridad responsable de emitir la actuación procesal controvertida, carece de facultades para conocer de dicho procedimiento sancionador y, por tanto, ordena remitir las constancias de la presente controversia al OPLE para que sea esa autoridad la que conozca de la queja de origen.

La resolución aprobada por la mayoría es incongruente porque si se concluye que la UTC es incompetente para conocer y substanciar el procedimiento de origen, entonces, se debe

⁴⁸ Véase jurisprudencia 28/2009, consultable a fojas 23 y 24, de la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, editada por este Tribunal, año 3, número 5, 2010, cuyo rubro señala **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**

⁴⁹ En dicha actuación se le requirió a la inconforme para que informara sobre su presunta responsabilidad en las infracciones denunciadas en el procedimiento de origen.

revocar **no solo la actuación procesal cuestionada en este juicio sino todo el procedimiento de origen**, puesto que, como lo ha sostenido el pleno de esta Sala Superior en reiteradas ocasiones, cuando un juzgador advierta, por sí o a petición de parte, que el acto impugnado lo emitió una autoridad incompetente, o es fruto de otro que contiene este vicio, puede válidamente negarles efecto jurídico alguno⁵⁰.

Sin embargo, en el presente caso solo se revoca la actuación procesal impugnada –emitida en un procedimiento sancionador tramitado por la UTC– y ordena que se remita la queja y demás constancias al OPLE, para que sea tal autoridad la que conozca de la denuncia inicial y resuelva lo que en Derecho corresponda.

En mi opinión, este tipo de incongruencias pueden generar incertidumbre para las partes y las autoridades vinculadas a la sentencia pues **pareciera que el OPLE al momento de substanciar la queja de origen, debe sujetarse forzosamente al resto de actuaciones emitidas por la UTC que no fueron revocadas por el fallo aprobado por mis pares**, lo cual no solo puede modificar la debida sustanciación del procedimiento, sino que, a su vez, puede vulnerar la autonomía del OPLE para investigar de forma adecuada los hechos denunciados, lo cual, como ya lo señalé en apartados

⁵⁰ Véanse las sentencias de los expedientes SUP-JDC-127/2018, SUP-RAP-20/2018 y SUP-JRC-72/2014. Asimismo, tiene aplicación la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.**



anteriores, puede generar un impacto negativo en la integridad electoral de cualquier proceso electoral.

Otra incongruencia que tiene la sentencia aprobada por la mayoría consiste en que en el apartado de efectos, se vincula a la UTC para que remita las constancias respectivas del procedimiento de origen al OPLE a fin de que éste a su vez, analice los elementos de la queja y **determine si se encuentra en el ámbito de su competencia**, considerando los criterios de esta Sala Superior en la materia; **y, en su caso**, continúe con la sustanciación a fin de establecer si los hechos denunciados configuran las conductas contrarias a la normativa electoral a la que se refieren.

Lo anterior puede leerse como que esta Sala Superior le está consultando al OPLE si es o no competente para conocer de la controversia, lo cual es a todas luces incorrecto.

Sin embargo, ya en el resolutivo segundo de la sentencia, se afirma con la autoridad que tienen todas las resoluciones de la Sala Superior, que el OPLE es el competente para conocer de dicho procedimiento.

En ese sentido, considero que la sentencia aprobada por la mayoría contiene argumentos contrarios entre sí que lejos de otorgar mayor certeza y seguridad jurídica tanto a las partes del procedimiento de origen como a las propias autoridades, puede ocasionar conflictos e invasión de esferas competenciales entre el OPLE y la UTC, lo cual nunca debe suceder en las

SUP-REP-78/2020

resoluciones de la Sala Superior, porque conforme a lo previsto por el artículo 99 de la Constitución General, el Tribunal Electoral⁵¹ es la máxima autoridad en la materia y una de sus obligaciones es revisar precisamente que ninguno de los actos emitidos por las autoridades electorales, ya sea administrativas o jurisdiccionales, incurra en este tipo de incongruencias, mas no así que también la Sala Superior tropiece con este tipo de inconsistencias al momento de dictar sus fallos.

Por las razones expuestas en cada uno de los apartados de este voto particular, es por lo que me separo de la sentencia aprobada por la mayoría de mis pares.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

⁵¹ Con excepción de lo dispuesto en la fracción II del diverso numeral 105 de la Constitución Federal.